

# **EL REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS (R.E.P.S.E) Y SUS IMPLICANCIAS**

**Carlos Iván Acuña Mendoza<sup>1</sup>**

## **SUMARIO**

El Registro de Prestadores de Servicios (R.E.P.S.E) es una herramienta creada por el Poder Ejecutivo para recolectar datos de proveedores de servicios, nacionales y extranjeros, que tiene como supuesto fin último la formalización de dicho sector. Su implementación está a cargo del Ministerio de Industria y Comercio. Desde su creación, ha generado un vehemente rechazo de parte de la ciudadanía, siendo calificado como una excusa más de recaudación.

En el presente ensayo se desarrollará un análisis descriptivo del mencionado Registro, para luego realizar un análisis propiamente jurídico del marco normativo que lo sostiene. A modo de adelanto, se puntualizará sobre la presumida inconstitucionalidad del decreto que lo crea y los efectos directos que tiene sobre los particulares.

## **ABSTRACT**

The Registry of Service Lenders (R.E.P.S.E) is a tool created by the Executive Branch of the Government in order to collect data of service lenders (whether national or foreign), with the supposed final purpose of “formalizing” that field. The implementation of the R.E.P.S.E is in charge of the Ministry of Industry and Commerce. The creation of the Registry has generated a strong rejection by Paraguayan citizens, and it has been qualified as a new excuse of the Government to collect money.

This essay develops a descriptive analysis of the mentioned Registry, and then a legal analysis of the normative framework that supports it. Specifically, the presumed unconstitutionality of the decree that creates it will be studied, as well as its direct effects on individuals.

---

<sup>1</sup> Alumno del 6º Año de la Carrera de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas – Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” –, Asistente Legal en el Estudio Jurídico “Fiorio, Cardozo & Alvarado”

## **A modo de introducción**

En alguna oportunidad, quien lee estas líneas, habrá tomado conocimiento del famoso “Registro de Prestadores de Servicios” que anda dando vueltas en los medios. Si no es así, me propongo explicar (o tratar al menos) lo que realmente significa este Registro que, hace ya un tiempo, busca –e insiste- en encontrar un lugar dentro de nuestro sistema comercial.

Entrando sin más rodeos al tema del ensayo, el Registro de Prestadores de Servicios, en adelante R.E.P.S.E, es una herramienta ¿nueva? dependiente del Ministerio de Industria y Comercio<sup>2</sup> (M.I.C.) que, como bien dice su nombre, busca “registrar” a los proveedores de distintos tipos de servicios, con fines últimos de formalizar dicho sector y contribuir a su desarrollo.

Hasta aquí vamos bien ¿verdad? Aparentemente, habiendo realizado un primer abordaje del tema, nos encontramos ante una nueva disposición que tiene fines claros y concretos, y que puede llegar a ser altamente beneficiosa para el desarrollo del sector comercial, específicamente del sector de servicios. Lastimosamente, a medida que se profundiza la cuestión se van encontrando incongruencias que merecen ser analizadas.

Entonces, a lo largo de este ensayo, se ofrecerá al lector un “recorrido” por el R.E.P.S.E, partiendo de **(I)** saber qué es, cuáles son sus objetivos, antecedentes, funciones, y características; para luego estudiar **(II)** si el R.E.P.S.E es realmente necesario y si el M.I.C es el órgano competente para hacerlo funcionar; y, finalmente, para evaluar **(III)** si se subordina o no a normas de igual o mayor jerarquía.

Los dos primeros puntos corresponden a un análisis descriptivo del Registro, mientras en el tercero es meramente legal. Arrancamos el recorrido.

### **I- ¿Qué es el R.E.P.S.E?**

Como ya fue adelantado, es un Registro de Prestadores de Servicios dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. Fue creado por disposición del Decreto N° 6866 del año 2011.

Desde ese punto de inicio, en la presente sección, se tratará de dar una idea clara al lector de lo que es el R.E.P.S.E.

---

<sup>2</sup> Art. 1°. Decreto 6866/2011

## 1- ¿Por qué? ¿Para qué?

Comenzando con nuestro recorrido, el *considerando* del citado Decreto nos dice “teóricamente” *por qué y para qué* fue creado el R.E.P.S.E.

Primero, introduce explicando que “*el Gobierno Nacional viene imprimiendo una labor de estímulo para la formalización de los diversos sectores de la economía*” y “*que los ingresos provenientes de los Servicios constituyen más del 50% del Producto Interno Bruto del país*” .

Posteriormente, la norma menciona que es necesario contar con una base de datos *para orientar las políticas del sector*, que se materializa en el referido Registro, tanto de personas físicas como jurídicas; que, en ese sentido, al Ministerio de Industria y Comercio *le compete promover, reglar y asegurar el cumplimiento de las medidas que afecten el Comercio de Servicio a nivel nacional e internacional*; y, finalmente que es necesario *establecer sanciones aplicables a las personas físicas y jurídicas Prestadoras de Servicios que no cumplan con las disposiciones de este Decreto*.

En resumidas cuentas, el R.E.P.S.E es una herramienta que busca “estadistizar” (si existe la palabra) los datos sobre los prestadores de servicios en el Paraguay, con el fin de formalizar el sector y orientar sus políticas. Pero ya ahí mismo, surgen ciertas preguntas, como por ejemplo, sobre la *necesidad* del Registro; sobre si realmente el M.I.C es el órgano que debe tomar la posta de ello; y, más aún, con una imposición de tasas y sanciones relacionadas con la inscripción (o no inscripción). Pero antes, veamos los antecedentes del R.E.P.S.E.

## 2- Antecedentes

En la introducción del presente ensayo se había mencionado que el R.E.P.S.E es un registro que busca –e insiste- en encontrar un lugar dentro de nuestro sistema comercial. Es así porque este Registro no es algo que aparece por primera vez. Para nada.

En el año 1972, se creó el *Registro Permanente De Las Actividades Económicas*<sup>3</sup>, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio, que afectaba a las actividades *identificadas como industrias y sus actividades conexas, el comercio y los servicios*.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Creada mediante Decreto 29.326/72 “POR EL CUAL SE CREA EL REGISTRO PERMANENTE DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS Y SE ESTABLECEN LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN DICHO REGISTRO.”

Se podría decir que no es lo mismo, pero al fin y al cabo es un Registro que involucra los servicios relacionados con la industria, y muchos de ellos también son cubiertos hoy en día por el R.E.P.S.E. El Registro Permanente de las Actividades Económicas no funciona actualmente.

Segundo intento. En el año 1998, por Decreto 20.753, se creó un nuevo Registro de Empresas Prestadoras de Servicios. El art. 1º es bien claro al expresar que: *“Las empresas proveedoras de servicios en el territorio de la República, deberán estar inscriptas en el Ministerio de Industria y Comercio. Este registro de inscripción será de carácter obligatorio para la realización de cualquier actividad económica dentro del territorio de la República.”*

El segundo intento devino nuevamente fallido. Por Decreto Nº 675/2003 se derogó el Decreto 20753/98, con el principal argumento de que la obligatoriedad de la inscripción en el Registro, como requisito previo habilitante para la prestación de servicios, suponía la transgresión de normas constitucionales y legales.

Interesante afirmación, a ser analizada también posteriormente. No obstante, ¿cómo sigue este camino del R.E.P.S.E? El Decreto 675/2003 derogó el decreto anterior, pero autorizó la creación de un nuevo Registro de Prestadores de Servicio *“para fines estadísticos y de intercambio de información con los demás organismos del Estado, cuyo funcionamiento se ajustará a los términos del presente Decreto.”*<sup>5</sup> Este Registro fue reemplazado –de nuevo- por el actual Registro de Prestadores de Servicios, que conocemos como R.E.P.S.E, creado por decreto 6866/11.

Hasta el día de la fecha, este Registro no logra consolidarse dentro de nuestro sistema comercial. Existen demasiadas confusiones con respecto a sus fines reales, a su misma legalidad, a la obligatoriedad o no del pago de la tasa para registrarse<sup>6</sup>, que generaron tanta resistencia de parte de la ciudadanía que terminó siendo inaplicable hasta hoy en día.

---

<sup>4</sup> Íbidem, art. 3º

<sup>5</sup> Art. 2º. Decreto 675/2003

<sup>6</sup> Links relacionados: <http://www.abc.com.py/nacionales/repse-el-fin-no-es-recaudar-1479758.html>  
<http://www.abc.com.py/730am/periodisticamente/director-no-supio-explicar-funcionamiento-de-registro-de-prestadores-de-servicios-1479711.html>

### 3- ¿Cómo repercute en el individuo?

Al decir “individuo”, se hace referencia al ciudadano prestador de servicios y a aquella persona (física o jurídica) que lo contrate porque, finalmente, el R.E.P.S.E incidirá directamente en esa contratación ya que se imponen sanciones a los prestadores de servicios que no estén inscriptos en el Registro y, también, a las personas que contraten los servicios de estos profesionales.<sup>7</sup>

A este respecto, lo que no termina de cerrar es que un Registro creado solamente con fines “estadísticos”, para finalmente impulsar la “formalización” y el desarrollo del sector de servicios nacionales, sea obligatorio y acarree multas por su incumplimiento (que oscilan entre 100 y 2.000 jornales mínimos<sup>8</sup>). O sea, ¿qué es lo que se busca realmente?

A ver si me explico. Hay requerimientos específicos para ejercer determinadas profesiones. Para ejercer la abogacía, se exige el juramento ante la Corte Suprema de Justicia, que a pesar de ser una formalidad, mediante ella se obtiene una matrícula; para prestar servicios contables, además de estar inscripto como profesional en la Municipalidad correspondiente, es necesario contar con un título universitario. Y así hay casos y casos.

El R.E.P.S.E finalmente será un requerimiento más para que un profesional preste servicios, porque en caso de que éste no esté inscripto, será pasible de multas al igual que su cliente. Entonces, ¿es realmente una herramienta que busca “estadistizar” datos? No parece ser así.

Por otro lado, la manera en que se está intentando implementar el R.E.P.S.E, interpela a la reflexión sobre el modelo de estado<sup>9</sup> paraguayo que, con las realidades que se viven en el día a día, no se termina de entender. ¿Es uno democrático? ¿Quizá autoritario? Haciendo una analogía, parece ser el ejemplo de un padre (estado) que busca estimular a su hijo (individuo) para que se “formalice” y salga adelante, pero en vez de ofrecerle premios o recompensas, prefiere amenazar con castigos y reprimendas ¿Es realmente eso lo que busca el gobierno?

---

<sup>7</sup> Art. 10° Decreto 6866/2011

<sup>8</sup> El art. 12° de la Resolución Reglamentaria N° 1546/15 remite al art. 5° de la ley 904/1963, donde se prevén las multas que puede aplicar el M.I.C

<sup>9</sup> Bidart Campos los clasifica en estados democráticos, autoritarios y totalitarios según como se ejerce el poder en relación con el elemento humano. Bidart Campos, Germán. Lecciones Elementales de Política. Ediar S.A Editora, 2007. Pág. 241.

#### **4- Conclusión de la primera parte**

El R.E.P.S.E es un Registro que no encuentra justificación suficiente para incorporarse al sistema comercial. De ser implementado como se pretende, repercutiría directamente en la contratación de servicios, por la imposición de sanciones para quienes los prestan y para quienes los reciben.

### **II- ¿Es necesario el R.E.P.S.E? ¿El M.I.C es el órgano adecuado para implementarlo?**

Entendiendo ya un poco lo que es el R.E.P.S.E, en esta sección se analizará brevemente si realmente es *necesario* implementar este nuevo registro, teniendo en cuenta que existen otros que cumplen funciones similares. Además, si es el M.I.C el órgano adecuado para implementarlo, conforme a lo que establece su carta orgánica.

#### **1- “No hay otro igual a vos”**

Quizá frase de cabecera de alguna de las lectoras de este ensayo. Hermana del “*sos único*”, o del “*sos el primero en mi vida*”.

Sin lugar a dudas, frases que te abren los ojos. O realmente está muerta por vos, o te está mintiendo de lo grande. Pero dejo esta conclusión a criterio de cada uno, para no controvertir el tema y causar enojos. En fin, ¿cómo se nos está presentando el R.E.P.S.E?

En base a todo lo expresado, me da la impresión de que se quiere vender al R.E.P.S.E como una herramienta *única y necesaria* para el desarrollo del sector comercial, específicamente del sub sector de servicios. Dos cuestiones surgen al respecto; una, ¿existen plataformas semejantes?; y, dos, en todo caso, ¿es necesario involucrar a los profesionales (individuos) en la materialización del Registro?

En cuanto a la primera cuestión, el R.E.P.S.E no es definitivamente el primer Registro que se nos presenta con estas características. Algunos similares son:

- El Registro Único del Contribuyente del Ministerio de Hacienda
- Registro de Patente Profesional de las Municipalidades
- Registro de Profesionales de Ingeniería, Arquitectura y Agrimensura del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

Entre los citados, dirijo la atención al Registro Único del Contribuyente. Si bien es mucho más amplio, en el sentido de que es “*el número identificador de la Cédula Tributaria, personal e intransferible, que corresponde a todas aquellas Personas Físicas (nacionales o extranjeras) y Jurídicas con o sin fines de lucro (empresas, sociedades, asociaciones, corporaciones, etc.) que realicen actividades económicas dentro del territorio nacional.*”<sup>10</sup>, englobando así no solamente a prestadores de servicios, sino a industrias, empresas y profesionales contribuyentes de distintos tributos, y habiéndose creado con fines de tributación, es un Registro que contiene los datos de todos los profesionales que prestan servicios dentro del territorio nacional.

Entonces, ya existe un registro que contiene todos los datos que el R.E.P.S.E busca recolectar. Quizá, como se dijo, las funciones y los fines de ambos no sean exactamente los mismos, pero es evidente que el M.I.C puede utilizar los datos del Registro del Ministerio de Hacienda como base.

Esto nos lleva a la segunda cuestión planteada, ¿realmente es necesario involucrar a los profesionales en la materialización del Registro? De nuevo, la información está contenida en varias plataformas similares (v.g. R.U.C, MUNICIPALIDADES), ¿no sería más fácil que los ministerios coordinen entre ellos para utilizar la información requerida?

Encastra perfectamente el art. 2º inc. e) de la Ley 5289/14<sup>11</sup>, que dice que una de las facultades del M.I.C es “*compilar, elaborar y publicar, en coordinación y cooperación con otras instituciones públicas y/o privadas, las estadísticas industriales y comerciales básicas y continuas*”. La dirección que debe tomar el M.I.C entonces es clara. La información puede obtenerse recurriendo a otras entidades públicas y no al ciudadano.

## **2- ¿Mboy ovalé?**

Historia repetida, adivina adivinador: ¿Quiénes son los que finalmente terminan pagando la implementación del R.E.P.S.E? ... ¡Síii! ¡Los ciudadanos!

Esta sección puede enmarcarse tranquilamente en la *Sección I.3*, pero fue incluida aquí para puntualizar que ante una falta de coordinación gubernamental, el perjudicado termina siendo –como estamos acostumbrados - el ciudadano común y corriente.

---

<sup>10</sup> Guía del Contribuyente, pág. 37

[www.pol.una.py/cie/sites/default/files/files/reg\\_unico\\_contribuyente.pdf](http://www.pol.una.py/cie/sites/default/files/files/reg_unico_contribuyente.pdf)

<sup>11</sup> QUE MODIFICA Y AMPLIA DISPOSICIONES DE LA LEY N° 904/1963

La inscripción en el R.E.P.S.E no es una cuestión libre y gratuita. Bueno, quizá sí, pero por el momento. ¿O al final no? ¿Cuál lo que es la situación? Vamos por partes.

La Resolución N° 453/16 del M.I.C reglamenta el Decreto 6866/11 que crea el R.E.P.S.E. Aquella, en su artículo 2º, establece una tasa equivalente “*al valor de 1 (un) jornal mínimo diario para actividades diversas no especificadas en la Capital, a ser pagado por las personas físicas y/o jurídicas nacionales y/o extranjeras que se registren a través de la modalidad presencial y 1/2 (medio) jornal para las personas físicas y/o jurídicas nacionales y/o extranjeras que se registren a través de la modalidad electrónica en concepto de inscripción.*”. Traduciendo a números, la inscripción le cuesta al prestador de servicios Gs. 70.000 (setenta mil) o Gs. 35.000 (treinta y cinco mil), según la vía que elija para registrarse.

El diario ABC color, realizó un rápido pero interesante análisis sobre el costo del R.E.P.S.E, y sobre la posible recaudación que naturalmente constituye el cobro. Tomando datos del Ministerio de Hacienda, explica lo siguiente: “*Tratando de hacer un cálculo más fiable tomamos la base de datos del Ministerio de Hacienda, que registra poco más de 530.000 contribuyentes del IVA. Cobrándoles solo a 400.000 de ellos un promedio de 70.000 guaraníes, el Estado obtendría 28.000 millones de guaraníes, unos 5 millones de dólares al cambio actual, dinero que según el viceministro de Comercio Óscar Stark, aún no saben a qué se destinará.*”<sup>12</sup>

O sea, en el hipotético caso de que 400.000 (cuatrocientos mil) prestadores de servicios se inscriban al Registro, el M.I.C recaudaría USD 5.000.000 (cinco millones). Y no queda ahí, se exige también la renovación del registro cada 2 (dos) años<sup>13</sup>. Por tanto, sería una fuente de ingresos constante. Además, cabe recordar que hay fuentes indirectas de recaudación, como lo son las multas por incumplimientos, que fueron revisados en la *Sección I.3*.

Hasta acá entonces tenemos un Registro que es obligatorio y oneroso, y que, evidentemente equivaldría a una importante fuente de ingresos para el M.I.C. No obstante, existen motivos por los cuales todavía no puede implementarse. Hay un indiscutible rechazo de la ciudadanía hacia el Registro y no es para menos. Hay dudas

---

<sup>12</sup> <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/otro-registro-para-recaudar-1480147.html>

<sup>13</sup> Resolución N° 453/16. Art. 1º

acerca de su necesidad, de sus fines (como ya se vino indicando), y hasta de su constitucionalidad (tema que se abarcará más adelante).

### 3- Entre paréntesis

Sólo para poner a conocimiento del atento lector, el M.I.C no termina de ser claro y firme al respecto. A comienzos del año 2015 (antes de reglamentarse el decreto) se había instalado en el ambiente, mediante una publicación, la información de que el R.E.P.S.E empezaría a ser obligatorio, con la correspondiente aplicación de multas en caso de incumplimientos. Saliendo al paso, el M.I.C emitió otra publicación -en su página web oficial- explicando que la entidad “*no se hace responsable de la publicación*” y que “*la falta de registro no implica multa alguna*”<sup>14</sup>, dejando entrever que aquellas informaciones difundidas eran irresponsables.

Como si nada, meses después salió la Resolución N° 1546/11 que contradujo totalmente esa postura. Actualmente, ante la evidente confusión y la repercusión mediática, el cobro del arancel para la inscripción se encuentra suspendido hasta el 9 de noviembre de 2016, pero a partir del 10 de ese mes se reiniciaría el mismo, con la clara instrucción a la Dirección General de Comercio de Servicios de “*efectuar las medidas administrativas conducentes para su aplicación efectiva a partir próximo 10 de noviembre de 2.016.*”<sup>15</sup>, que finalmente significan la vigilancia de su cumplimiento y la imposición de sanciones.

Pero quizá la falta de claridad y firmeza con respecto al R.E.P.S.E no tiene nada que ver con un mal manejo de los agentes<sup>16</sup> del M.I.C. Desde mi percepción, es como si le dieran una tarea al M.I.C (órgano) que es insostenible. El supuesto objetivo de “formalizar” el sector suena a una excusa del Poder Ejecutivo (presidencia) para recaudar más, forzando las funciones de esta cartera del gobierno. Coincidentemente, se asemeja mucho a la modificación del I.R.P que causó también tanto revuelo. Pareciera

---

<sup>14</sup> [www.mic.gov.py/mic/site/contenido.php?pagina=1&id=485](http://www.mic.gov.py/mic/site/contenido.php?pagina=1&id=485)

<sup>15</sup> Resolución N° 554/16. Arts. 2° y 3°

<sup>16</sup> Salvador Villagra Maffiodo explica que “*no hay que confundir ‘órgano’ con ‘agente’. Siendo el órgano una creación jurídica de existencia ideal, sin voluntad propia, requiere que un agente que actúe por él. Este es el ser humano, el agente, cuyos actos son imputados al órgano.*” Villagra Maffiodo, Salvador. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Servilibro Año 2015. Pág 157

que el P.E apunta a recaudar por medios que afectan más a los “formales”, que a los “informales”<sup>17</sup>.

Resumiendo, lo que se trata de explicar es que al M.I.C probablemente no le corresponda realizar esta labor, y por eso es muy difícil sostener al R.E.P.S.E como una herramienta útil. Parece ser más bien una nueva excusa para recaudar. Se desarrolla en la siguiente subsección.

#### **4- El Ministerio de Industria y Comercio**

Me gustaría solicitar especial atención a lo que sigue, porque se sentarán las bases para una posterior revisión de la constitucionalidad del R.E.P.S.E. De aquí en adelante, se desarrolla el análisis jurídico.

Habiendo dicho eso, entremos a ver qué es lo que le corresponde hacer o no hacer al M.I.C. El artículo 1º de la Ley 2961/06<sup>18</sup> expresa: *“Corresponde al Ministerio de Industria y Comercio, fomentar la producción industrial mediante la instalación de nuevos establecimientos y el mejoramiento de los existentes; regular, facilitar y fomentar la distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios de origen nacional y extranjero que no estén regulados por leyes especiales, y promover el incremento del comercio interno e internacional.”*

El artículo es bien claro. A primera vista, en su función de “regulador” de la circulación del consumo de servicios, el M.I.C estaría habilitado para hacer funcionar el R.E.P.S.E. Ahora bien, sólo con respecto a aquellos servicios que no estén regulados por leyes especiales.

A modo de introducción a la siguiente sección, es necesario explicar que, en el Derecho Administrativo rige el principio de legalidad, *“consistente en el total sometimiento de la Administración a la ley”*.<sup>19</sup> Esto quiere decir que, a diferencia del principio de licitud que rige en el ámbito civil, todos los actos que realicen los órganos de gobierno deben estar expresa o implícitamente autorizados por una ley o reglamento pertinente. Si no es así, la consecuencia es la nulidad del acto.

---

<sup>17</sup> Acha, Sebastián. Artículo para el diario Abc Color “Yo pago, tú pagas, él paga...”

<http://www.abc.com.py/blogs/asi-no-mas-153/yo-pago-tu-pagas-el-paga-2857.html>

<sup>18</sup> QUE MODIFICA Y AMPLIA DISPOSICIONES DE LA LEY N° 904/1963

<sup>19</sup> Villagra Maffiodo, Salvador. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Servilibro Año 2015. Pág 470

Por de pronto, entonces, tenemos una ley que autoriza al M.I.C a regular la prestación de servicios de origen nacional que no estén regulados por leyes especiales. Pero ¿no hemos ya visto que dentro de los servicios que incluye el R.E.P.S.E existen servicios regulados por leyes especiales? Este es el tema a ser desarrollado en la sección siguiente.

### **5- Conclusiones de la segunda parte**

El R.E.P.S.E no es el único registro en nuestro sistema y existen otros que pueden ser utilizados para los mismos fines. En todo caso, si se lo quiere implementar, no son necesarios la inscripción del ciudadano y el cobro de una tasa.

Por último, el M.I.C no adoptó una postura clara y firme antes las críticas al Registro; y existen dudas con respecto a si este órgano está autorizado legalmente para implementarlo.

## **III- El R.E.P.S.E y sus superiores**

Finalmente, en esta sección se analizará cual es la condición del R.E.P.S.E con respecto a sus superiores (las Leyes y la Constitución Nacional). Para desarrollar la cuestión, partiremos de la hipótesis de que el decreto que crea el R.E.P.S.E es inconstitucional porque la ley no faculta al M.I.C a implementarla.

Al final, se tratará de confirmar o desestimar esta hipótesis y, asimismo, se estudiará cuál es la vía que ofrece el D. Administrativo para subsanar eventualidad.

***Hipótesis: El decreto que crea el R.E.P.S.E es inconstitucional porque la ley no faculta al M.I.C a implementarlo***

### **1- De arriba para abajo**

Kelsen nos indica que en un sistema jurídico, “*la norma fundante básica es el fundamento de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden jurídico*”<sup>20</sup>, y graficó este sistema en su famosa pirámide de Kelsen. Esto se incorpora a nuestra Constitución Nacional, que en la primera parte de su art. 137, dice: “*La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras*

---

<sup>20</sup> Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Editorial Porrúa, Año 2000. Pág. 214.

*disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.”*

Para desarrollar el tema, y para que sea más fácil de entender, se presenta al lector la relación entre las normas pertinentes, respetando el orden de prioridad: Se comienza por la C.N; se desciende a la ley pertinente y; se termina en el decreto que crea el R.E.P.S.E.

Entonces, el art. 257 de la C.N, en su primera parte, expresa lo siguiente: *“Los órganos del Estado se subordinan a los dictados de la ley (...)”*. Formulación simple y sencilla, pero que sirve de fundamento al principio de legalidad que rige en el Derecho Administrativo<sup>21</sup>, al que se hizo referencia en la Sección II.4.

En segundo lugar, aparece el artículo 1º de la Ley que establece las funciones del M.I.C que expresa: *“Corresponde al Ministerio de Industria y Comercio, fomentar la producción industrial mediante la instalación de nuevos establecimientos y el mejoramiento de los existentes; regular, facilitar y fomentar la distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios de origen nacional y extranjero que no estén regulados por leyes especiales, y promover el incremento del comercio interno e internacional.”* Se subraya lo pertinente, la regulación de bienes y servicios que no estén regulados por leyes especiales.

Finalmente, en tercer lugar, terminamos con el Decreto 6866/2011 que, en su art. 7º establece: *“Para la inscripción en el Registro, se tendrá en cuenta la clasificación de Servicios, establecida por la Organización Mundial de Comercio (MTN.GNS/W120)<sup>22</sup> y la Clasificación Central de Productos-CCP de las Naciones Unidas<sup>23</sup> y sucesivas revisiones de la misma.”*

En las clasificaciones a las que hace referencia el artículo, se contiene una amplia lista de servicios profesionales. Entre ellos, servicios jurídicos, servicios de arquitectura, servicios de ingeniería, servicios médicos, solo por nombrar algunos. Todos estos regulados por leyes especiales<sup>24</sup>.

Los servicios jurídicos están regulados en la ley 879/81 que establece el C.O.J; los servicios de arquitectura e ingeniería por la ley 979/64, y los servicios médicos por ley.

---

<sup>21</sup> Villagra Maffiodo, Salvador. Ob. Cit. Pág. 470

<sup>22</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/sanaly\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/sanaly_s.htm)

<sup>23</sup> <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=3&Top=2&Lg=3>

<sup>24</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Pág. 426. Editorial Obra Grande, Año 1963. *“Ley especial: La concerniente a una materia concreta y amplia a la vez (...)”*

Cada una de estas leyes, además, establece un registro en el cual deben asentarse los datos de los profesionales.

Queda entonces así: La C.N establece que los órganos del Estado se subordinan a la ley. La ley establece que el M.I.C (órgano) solamente puede regular servicios que no estén regulados por leyes especiales. El decreto creador del R.E.P.S.E incluye varios servicios regulados por leyes especiales.

La irregularidad puede constatarse a simple vista. El decreto atribuye funciones al M.I.C que no le corresponden, conforme su carta orgánica.

## **2- Pero, ¿realmente es así de simple?**

El argumento esgrimido puede tener sus fragilidades, teniendo en cuenta que la mayoría de los bienes y servicios, nacionales o extranjeros, están regulados por leyes especiales. Esto podría derivar en el absurdo de interpretar que el M.I.C no tiene potestad para regular, facilitar y fomentar aquellos. En otras palabras, si actividades industriales y comerciales son reguladas -en su mayoría- por leyes especiales ¿quiere decir que el M.I.C no tiene facultades para intervenirlas? Vamos con ejemplos.

La ley 1064/97 “*De la Industria Maquiladora de Exportación*” regula las operaciones de empresas industriales maquiladoras. Definitivamente, es una ley especial al referirse a una actividad específica o sistema económico como lo es la maquila<sup>25</sup>. El M.I.C ejerce facultades (que no hace falta nombrar) regulatorias, de fomento y de facilitación sobre ella ¿En qué se diferencia así del R.E.P.S.E?

Hay un fundamental detalle; la misma ley que regula esta actividad, otorga al M.I.C funciones específicas. El art. 4º prescribe “*La aprobación del programa de maquila de exportación y otros permisos correspondientes al sistema serán otorgados por resolución biministerial a ser suscripta conjuntamente por los Ministros de Industria y Comercio y de Hacienda, canalizados a través del Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME). A los efectos de la ley, la frase, "aprobado por el CNIME", llevará implícita, la resolución biministerial de los Ministerios de Hacienda e Industria y Comercio.*”.

---

<sup>25</sup> Ley 1064/1997. Art. 1º: “*procesos industriales o de servicios incorporando mano de obra y otros recursos nacionales, destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente a dicho efecto para su reexportación posterior, en ejecución de un contrato suscrito con una empresa domiciliada en el extranjero.*”

Por tanto, hay una autorización legal, que se complementa con las disposiciones de la carta orgánica del M.I.C, que otorga a éste la potestad de aprobar el programa de maquila de exportación y otros permisos.

El mismo caso se da con la ley 5.444/2015 “*De Fomento de Consumo de Alcohol Absoluto y Alcohol Carburante*”. Ésta, en su art. 4º, nombra expresamente al M.I.C como autoridad de aplicación de la ley, dándole así una autorización legal que, nuevamente, se condice con su carta orgánica.

En un caso distinto, tenemos al decreto 10.911/2000 “*Por el cual se reglamenta la refinación, importación, distribución, comercialización de los combustibles derivados del Petróleo*”. Como no existe en nuestro sistema legal una “ley especial” que regule estas actividades relacionadas con los combustibles, el decreto es el medio que asigna facultades al M.I.C. Esto demuestra una complementación armónica entre ambos cuerpos legales, opuesto totalmente a lo señalado en el apartado anterior.

Entonces sí, la cuestión es simple. Hay que adecuar todas las normas entre sí, para crear un sistema armónico y confiable.

### **3- Acto administrativo irregular y la vía para subsanarlo**

El lector habrá advertido que, en la sección anterior, fue subrayada en dos ocasiones la frase “*autorización legal*”. El motivo es que, dentro del Derecho Administrativo<sup>26</sup>, significa una limitación muy importante para el obrar de la Administración (o gobierno).

La explicación detrás de esto es que el poder que tiene el estado debe ejercerse conforme a normas bien específicas. Como guías, surgen la Constitución Nacional y el Derecho Administrativo. En este contexto, en el Derecho Privado rige el principio de licitud, mientras en el Derecho Administrativo rige el principio es la legalidad de las actuaciones.<sup>27</sup> Y está bien que sea así, porque o sino el ciudadano se vería expuesto a abusos y arbitrariedades.

---

<sup>26</sup> Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Ciudad Argentina Editorial, Hispania Libros, Año 2009. 12º Edición, Pág. 153. “*El Derecho Administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa. Por ello, podemos decir que el Derecho Administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo.*”

<sup>27</sup> Villagra Maffiodo, Salvador. Ob. Cit. Pág. 120

Retomando, quizá la expresión “*autorización legal*” pueda dar lugar a equívocos, pero lo que se quiere significar es que todos los actos administrativos, como condición de regularidad y validez, deben dictarse en base a normas reglamentarias, legales y constitucionales.<sup>28</sup> De otra manera, son nulos o anulables.

La conformidad entre el decreto, las leyes, y la C.N ya fue analizada en la sección III.1. Ahora bien, hay que dilucidar como se regulariza esto legalmente.

Un decreto es un acto administrativo de carácter general o reglamento administrativo, porque tiene un alcance para la generalidad de las personas. Un acto administrativo individual es aquél va dirigido a una o varias personas específicas. Es importante distinguir esta cuestión, porque “*sólo el acto jurídico individual puede ser objeto directo del recurso contencioso, de modo que para impugnar, hay que esperar o provocar su aplicación al caso individual.*”<sup>29</sup>.

¿Cuál es la vía entonces para impugnar el Decreto? Directamente la promoción de la acción de inconstitucionalidad ante la C.S.J. por una trasgresión final de su art. 257.

#### **4- Limitación del derecho al trabajo**

Por último, no se pretende dejar de mencionar un tema muy debatido en torno al R.E.P.S.E, pero desde ya, se advierte que no se realizará un análisis profundo sobre este tema particular, sino que se dejará la invitación para una mejor investigación.

Con esa aclaración, existen quienes sostienen que el R.E.P.S.E es inconstitucional porque constituye una limitación al derecho al trabajo.

El artículo 86 de la C.N consagra el derecho al trabajo, expresando: “*todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito*”. Al respecto, Ramírez Candia explica que la elección de un trabajo lícito “*consiste en la facultad del ciudadano de optar por una actividad humana destinada a la producción de bienes y servicios para solventar las necesidades propias de la vida, con la única limitación de la licitud de la actividad escogida. Se puede sostener que el derecho reconocido a la persona es “*el de trabajar*” (...)”<sup>30</sup> (El subrayado es mío).*

---

<sup>28</sup> Ídem. Pág. 470

<sup>29</sup> Ídem. Pág. 78

<sup>30</sup> Ramírez Candia, Manuel Dejesús. Derecho Constitucional Paraguayo. Editora Litocolor S.R.L. Año 2009. Tomo I. Pág. 508.

En esa línea, como se explicó en la sección I.2, en el decreto 675/2003 el Poder Ejecutivo había sostenido la inconstitucionalidad del decreto creador del R.E.P.S.E, expresando textualmente en su considerando, cuanto sigue:

*Que del minucioso análisis realizado, surge la exigencia de inscripción en el REPSE como requisito previo habilitante para aquellas personas físicas o jurídicas, que deseen prestar servicios, constituye una restricción o limitación que, a su vez supone la transgresión de normas constitucionales y legales.*

*Que cualquier limitación a principios, garantías y derechos constitucionales, y en particular, de la libertad del ejercicio de trabajo o profesión lícitos, necesariamente debe contemplarse en una ley específica que regule de manera clara y precisa esa limitación orientada en todos los casos a precautelar el interés público.*

*Que, asimismo, como es de conocimiento, dentro de la esfera del derecho público rige el principio de que solo se puede ejecutar o realizar lo que está expresamente permitido, de ahí que algunas atribuciones como la de encomendar a entidades privadas la facultad de aprobar o rechazar solicitudes de inscripción en el REPSE, o como la de regular cuestiones relacionadas a la prestación de servicios, sin el sustento de una ley, podrían lesionar principios constitucionales, como los consagrados en los Arts. 3, 47 y 107 de nuestra Carta Magna. (Los subrayados son míos)*

Evidentemente, el criterio cambió en unos años, pero en el marco de este ensayo, eso carece de importancia. Lo que si se considera relevante es poner a prueba este argumento.

A ver, si la causa de inconstitucionalidad del decreto creador del R.E.P.S.E, es que éste constituye una limitación a la elección y al ejercicio de un trabajo lícito, hay que estudiar realmente si es así. Ejemplo: Un abogado con título universitario y con matrícula puede ejercer la profesión y prestar servicios. Si este abogado no está inscripto en el R.E.P.S.E, se ve expuesto a sanciones al igual que quien lo contrata. Quiere decir que, probablemente, quien quiera contratarlo, no lo haga por verse expuesto a una sanción. Sin mayor examen, podría concluirse el abogado se ve limitado en el ejercicio de su trabajo lícito.

Ahora bien, de la misma manera podría sostenerse que la matriculación como abogado en la C.S.J supone una limitación. Es decir, si uno no está matriculado como abogado, no puede ejercer la profesión.

Es más, hay que tener en cuenta también lo que ya se había mencionado con relación a la multiplicidad de registros. Vayamos ahora al ejemplo de un Arquitecto: Éste tiene que inscribirse primeramente en el registro del M.O.P.C; luego en el registro de profesionales de la Municipalidad donde ejerza su profesión (se le cobra la patente profesional); y, asimismo, en el R.U.C para tributar. Así ya tenemos tres registros para ejercer una profesión “en regla”. El R.E.P.S.E ya es un cuarto registro. Entonces, ¿todos estos Registros son o no limitaciones para el ejercicio de un trabajo lícito?

Se deja esta pregunta picando para que sirva de base para un posterior desarrollo.

### **5- Conclusiones de la tercera parte**

La hipótesis planteada al comienzo de esta sección se confirmó al comprobarse que: **(i)** el decreto que crea el R.E.P.S.E regula la prestación de servicios que son actividades ya reguladas por leyes especiales. **(ii)** El M.I.C, según lo establece la ley 1964/63, no está autorizado a regular actividades de servicios que ya estén reguladas por leyes especiales. Lo que finalmente significa que **(iii)** se contravino el art. 257 de la C.N que prescribe la subordinación de los órganos del Estado a la ley, porque el Poder Ejecutivo dictó un decreto que contraviene la ley citada anteriormente.

Por otro lado, al ser un acto administrativo de carácter general, debe impugnársela por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, el R.E.P.S.E podría constituir una limitación al ejercicio de un trabajo lícito, que podría derivar en una nueva causa de inconstitucionalidad.

**Palabras Clave:** REPSE, Ministerio de Industria y Comercio, Derecho Administrativo, Registro de Prestadores de Servicios

**Key words:** REPSE, Ministry of Industry and Commerce, Administrative Law, Registry of Service Lenders